

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

DR. ALVARO CASTRO ESTRADA*

SUMARIO: 1. SITUACION ACTUAL Y SUPUESTOS CUALITATIVOS DE LA PROPUESTA. 2. REQUISITOS DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO. 3. REGIMEN PROCEDIMENTAL VIGENTE EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS Y SUS DIFERENCIAS CON EL SISTEMA QUE SE PROPONE. 4. DIFICULTADES QUE SE ADUCEN RESPECTO DE LA INCORPORACION LEGAL DE UN REGIMEN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL COMO EL PROPUESTO. 5. CONCLUSIONES.

1. SITUACION ACTUAL Y SUPUESTOS CUALITATIVOS DE LA PROPUESTA.

La doctrina jurídica nacional y comparada ha reconocido que para que pueda hablarse propiamente de un Estado de Derecho, es necesario el cumplimiento de los siguientes requerimientos: La existencia de un orden jurídico estructurado, al que se encuentren sometidas las actuaciones del Estado; el reconocimiento de los derechos públicos subjetivos de los gobernados –garantías individuales–; el establecimiento de medios idóneos para la defensa de esos derechos –juicio de amparo–, y un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado.

En cuanto al último de los requerimientos mencionados, cabe señalar que en nuestro país se registró un plausible pero efímero e insuficiente esfuerzo por reconocer la responsabilidad directa y objetiva del Estado, a través de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal de 1941, misma que es lugar de haber sido perfeccionada, se abrogó en 1988.

Bajo principios de Derecho Privado, hoy superados doctrinalmente para regular en debida forma la responsabilidad patrimonial del Estado, se prevén en el Código Civil, las llamadas responsabilidades subsidiaria y solidaria del Estado, para el caso de la acreditación de hechos ilícitos culposos en el primer caso, y de hechos ilícitos dolosos en el segundo, lo que de ninguna manera ha resuelto satisfactoriamente el problema que se le presenta a un particular o gobernado, a quien, sin tener obligación jurídica de soportarlo, se le ocasionan los daños y perjuicios como consecuencia de la actividad del Estado, sea ésta regular o irregular, lícita o ilícita y provengan de hechos materiales o de actos jurídicos.

* Catedrático en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

La insuficiencia legislativa actual es manifiesta principalmente en el caso de la responsabilidad subsidiaria, ya que ésta supone, además de la identificación del servidor público causante del daño reclamado y la demostración de su culpabilidad directa, la acreditación en juicio de la insolvencia del servidor público respectivo, para que pueda iniciarse una acción de responsabilidad contra el Estado por la misma vía civil. La consecuencia es que ante la dificultad de probar los extremos mencionados en el procedimiento judicial respectivo por parte de los particulares, éstos prefieren sufrir las injustas consecuencias antes de demandar al Estado, o bien presionar por “vías de hecho”, para que las autoridades reconozcan su responsabilidad y se les cubra la indemnización a que consideran tener derecho, lo cual de ninguna manera honra ni al Estado ni al Derecho.

Por otra parte, la incorporación de un sistema de responsabilidad patrimonial directa y objetiva del Estado, presupone el reconocimiento de lo siguiente: A) La existencia del principio general del Derecho en mérito del cual las cargas públicas deben repartirse por igual entre quienes también se benefician por igual de la actividad del Estado. B) El principio de que quien cause daño debe repararlo, así sea el Estado. C) La teoría del órgano, en virtud de la cual los servidores públicos—con sus atribuciones— conforman los órganos por los cuales se expresa el poder público, lo que justifica que los daños y perjuicios causados por los servidores públicos sean imputados al Estado, sin perjuicio de la facultad de repetir lo pagado en contra de sus agentes, con base en el Derecho Disciplinario.

2. REQUISITOS DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO.

Requisitos del daño.

La indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado presume—como se ha dicho antes— que los daños reparables sean de aquellos que el particular no tenga la obligación jurídica de soportar, ya que como se sabe, pueden haber daños que expresamente deban resentirse sin posibilidad de reclamo al Estado, como podrían ser los derivados de multas o sanciones en general, que si bien producen una afectación patrimonial al particular, debe absorberlos por ministerio de ley. Igualmente, los daños y perjuicios de que se trate deben ser reales y susceptibles de valuarse en dinero; estar directamente relacionados con unas o varias personas, y ser desiguales a los que pudieran afectar al común de la población, es decir, a las llamadas “cargas públicas” que afectan a la población en general. Asimismo, se encontrarían excluidos los daños derivados por causa de fuerza mayor, que evidentemente no podrían ser imputados al Estado.

Acreditación del nexa causal.

La indemnización reclamada por el particular exige también la acreditación de la relación causa-efecto entre la actividad del Estado y los daños y perjuicios efectivamente producidos por ella. La demostración causal no resulta sencilla; por el contrario, se trata de un requisito fundamental de indudable rigor técnico-jurídico. Se está consciente de que una posición demasiado flexible, inespecífica o imprecisa sobre la misma, además de injusta, traería consecuencias económicas inaceptables.

3. REGIMEN PROCEDIMENTAL VIGENTE EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS Y SUS DIFERENCIAS CON EL SISTEMA QUE SE PROPONE.

La diferencia procedimental del actual régimen de responsabilidad de los servidores públicos con respecto al que se propone –que sería del Estado–, consiste en que en el primero, es indispensable la sustanciación de un procedimiento administrativo de responsabilidad en contra de los servidores públicos, previo al pago de la indemnización del Estado, quien desde luego podría repetir lo pagado al particular contra el servidor público individualmente responsable. En cambio, en el régimen propuesto de responsabilidad patrimonial del Estado, el reclamo se presentaría por el particular directamente al Estado, quien deberá indemnizar al reclamante una vez que se hayan acreditado los extremos de su responsabilidad, es decir, la imputación del daño y la relación causa-efecto entre éste y la actividad del Estado. Bajo este sistema, la individualización del servidor público infractor –cuando se trata de conductas irregulares o ilícitas– y la acreditación de su responsabilidad administrativa y económica, corresponde al Estado y no más al particular, quien cuenta con menos elementos para demostrar la responsabilidad del servidor público causante de los daños y perjuicios cuya indemnización reclama. La situación descrita resulta más lógica y justa, habida cuenta de que el particular no forma parte de la relación administrativa entre los servidores públicos y el Estado, y en consecuencia, las acciones tendientes tanto a disciplinar a los servidores presuntamente infractores, como a la recuperabilidad de los montos indemnizatorios entre el Estado y sus servidores públicos, constituyen efectos que si bien son importantes para la Administración Pública, son ajenos al particular lesionado en sus derechos o bienes.

De lo dicho se colige que la obligación del Estado al pago de los daños y perjuicios que con su actuar produzca, tiene como origen y justificación el derecho que se le reconoce al particular de ser indemnizado de todas aquellas lesiones antijurídicas que se le ocasionen con motivo de la actividad del Estado, entendiéndose por ellas, las afectaciones patrimoniales que el particular no tenga

expresamente el deber jurídico de soportar y que se consagrarían expresamente en una nueva garantía constitucional sobre “la integridad patrimonial de los individuos”. Estas son pues las características esenciales del sistema de responsabilidad patrimonial que se propone.

4. DIFICULTADES QUE SE ADUCEN RESPECTO DE LA INCORPORACION LEGAL DE UN REGIMEN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL COMO EL PRESUPUESTO.

a) Problema Financiero.

Fundamentalmente han sido dos las preocupaciones que se han aducido en cuanto a la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado se refiere. La primera es de orden económico, ya que se pudiera considerar que el monto económico de las reparaciones sería muy alto, habido cuenta de que existen muchos servicios públicos que presta el Estado en forma deficiente, según estiman algunos. Quienes así piensan, no toman en cuenta que una de las finalidades de la adopción del Instituto Jurídico que se sugiere, es precisamente la elevación en la calidad de la prestación de los servicios públicos, toda vez que asumir la responsabilidad de reparación de los daños y perjuicios que se causen con su prestación, conduciría necesariamente a un mayor control y por ende a evitarlos en lo más posible. Una apreciación en tal sentido, tampoco reconoce que en la actualidad es la sociedad civil la que, sin justificación, está absorbiendo el costo que significa no poder solicitar y, en su caso, obtener la reparación debida, lo que conlleva adicionalmente un costo social y político, que no por no poderse cuantificar con exactitud es de desestimar.

Esta postura igualmente deja de advertir la conveniencia que la incorporación de la institución que se comenta, tendría para el inversionista nacional y extranjero, a partir de la existencia de una nueva garantía constitucional a la integridad de su patrimonio —como consecuencia de la actividad lesiva del Estado—, según se regularía en una Ley Federal de Responsabilidad del Estado.

No obstante lo dicho, para evitar afectaciones presupuestales mayores, la propuesta plantea algunos límites de responsabilidad y la posibilidad de que sea el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien proponga a la Cámara de Diputados el monto de la partida presupuestal que deberá destinarse para cubrir las erogaciones derivadas de responsabilidad patrimonial de los Poderes de la Unión, así como de las entidades y organismos a que se refiere el artículo 2º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (disposición que por cierto establece desde 1994 el concepto de responsabilidad patrimonial). Igualmente, se prevé que el monto absoluto por tal concepto en el proyecto de

Presupuesto de Egresos, pueda aumentarse anualmente en proporción igual al incremento que se registre en dichos presupuestos, salvo que exista alguna propuesta justificada de modificación diversa a la regla antes mencionada.

La propuesta legislativa contempla como fecha de entrada en vigor el 1º de enero del año 2000, en virtud de que se ha estimado que constituye un lapso de tiempo prudente y suficiente para que la Administración Pública se prepare para estar en mejores condiciones de responder administrativa y económicamente a las obligaciones que se derivarían de dicho instrumento legal.

b) El “temor de actuar” de los servidores públicos.

La segunda preocupación que se suele argumentar, es la concerniente a la supuesta intimidación que generaría la incorporación de la institución en los propios servidores públicos, que ocasionaría una inhibición en su actividad normal, ante la preocupación de inferir daños y perjuicios que eventualmente tuvieran ellos mismos que pagar. En realidad, se considera que dicha apreciación no es totalmente justificada, ya que la incorporación del Instituto de la Responsabilidad Patrimonial del Estado viene sólo a complementar el régimen de la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos que prevé actualmente la ley de la materia –Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos–, y de ninguna manera establece para ellos mayores obligaciones a las previstas actualmente; antes al contrario, la propuesta prevé que el derecho de repetición del estado contra los servidores públicos, respecto de los montos indemnizatorios que haya pagado directamente a los particulares como consecuencia de los daños y perjuicios irrogados a éstos, es de carácter potestativo, porque se reconoce que pueden haber deficiencias organizacionales del servicio que malamente pudiesen atribuirse a un individuo, en cuyo caso debería absorberlas el propio Estado.

Además, se prevé que para que el Estado pueda repetir el pago a los servidores públicos, debe seguirse previamente el procedimiento administrativo disciplinario que establece la ley de la materia y que la responsabilidad que resulte tenga como causa una falta “grave”, es decir, que las faltas ocasionadas por un servidor público, que no tengan tal calificación, también deberán ser absorbidas por el Estado, precisamente para el efecto de no provocar la paralización o hipertrofia de la Administración Pública.

5. CONCLUSIONES.

Como resultado de todo lo anterior, se estima altamente recomendable la incorporación armónica del Instituto de la Responsabilidad Patrimonial del Estado

al orden jurídico positivo mexicano; primero, por razones de justicia y fortalecimiento del Estado de Derecho mexicano, mediante la rectificación de un sistema prácticamente de inmunidad total del Estado, situación que ha sido ya superada por muchos países, entre los que se encuentran tanto desarrollados como en vías de desarrollo; y segundo, por el impacto positivo que una iniciativa de esta naturaleza traería para la sociedad en general, en virtud de que se vería concretado en un instrumento legislativo el principio de solidaridad social, al crearse un mecanismo técnico para la distribución de los riesgos de la vida social, cuando es la actividad administrativa la que los genera con su actuar; todo lo cual contribuiría a generar mayor confianza de los gobernados frente a un Estado patrimonialmente responsable. Además, debe reconocerse que bajo un principio de responsabilidad patrimonial, la irrogación de daños y perjuicios habrá de disminuir, con el consiguiente ahorro de costos sociales, políticos y económicos, aunque en este último caso se registre en un mediano plazo.

Por último, cabe señalar que una iniciativa del Ejecutivo Federal, cuyos textos legislativos he incorporado con el carácter de anteproyectos en mi libro intitulado "Responsabilidad Patrimonial del Estado", –recientemente publicado por la Editorial Porrúa– completaría los objetivos del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, que busca transformar a la Administración Pública en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio, para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.